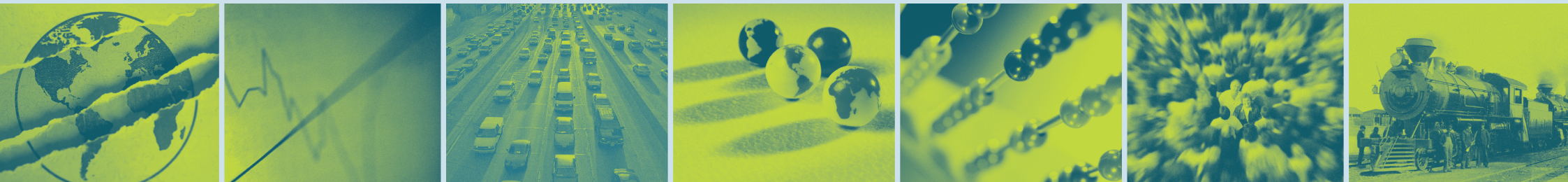


Wat vertellen fiscale gegevens over het aandeel van de topinkomens in België tussen 1990 en 2013?

een samenvatting van de Discussion Paper 17.18 'Using Fiscal Data to Estimate the Evolution of Top Income Shares in Belgium from 1990 to 2013'



André Decoster

andre.decoester@kuleuven.be

Sebastiaan Maes

sebastiaan.maes@kuleuven.be

Koen Dedobbeleer

koen.dedobbeleer@kuleuven.be

14 december 2017

- België was lange tijd een blinde vlek in het internationale onderzoek naar de evolutie van topinkomens op basis van belastingaangiften
- Voor het eerst zijn er nu internationaal vergelijkbare gegevens over die evolutie
- In tegenstelling tot de meestal gebruikte netto belastbare inkomens, tonen de gecorrigeerde brutogegevens geen toename van het inkomensaandeel van de hoogste inkomens
- Het aandeel van de top 10% in de bruto inkomensverdeling (dus voor belastingen en transfers) bleef de jongste twee decennia opmerkelijk stabiel
- Evenmin zien we, zoals in Duitsland, het VK of de VS, een scherpe stijging van het aandeel van de top 1%
- Het gebruik van belastingaangiften heeft als keerzijde dat inkomen uit roerend en onroerend vermogen niet of slechts heel beperkt in beeld komt
- Maar door confrontatie met de nationale rekeningen, kunnen we wel de omvang van dit ontbrekend inkomen schatten

- 1 De onderliggende Discussion Paper steunt sterk op werk dat uitgevoerd werd door ADSEI (Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie) en meer in het bijzonder door Lien Tam Co, waarvoor onze oprechte dank. Ook het advies en de blijvende aanmoediging van wijlen, en de nog steeds diep betreurde, Tony Atkinson waren onmisbaar om de inkomenscontrole via de nationale rekeningen onder de knie te krijgen. We zijn ook dank verschuldigd aan Christian Valenduc voor (heel) veel uitleg over details van de Belgische personenbelasting, en aan het team o.l.v. Rudi Acx van het Instituut voor de Nationale Rekeningen voor hulp bij het doorgronden van de nationale boekhouding. Het project genoot financiële steun van het BRAIN-project BR/121/A5/CRESUS van BELSPO. Vanzelfsprekend impliceert geen van deze dankbetuigingen of verwijzingen ook maar enige verantwoordelijkheid voor conclusies in deze paper, laat staan voor eventuele fouten. Die ligt volledig bij de auteurs.
- 2 Bijvoorbeeld in Decoster en Vanheukelom (2015).
- 3 Het is trouwens de invoering en/of omzetting van (bepaalde) belastingaftrekken in terugbetaalbare belastingkredieten die ervoor gezorgd heeft dat lage inkomens in toenemende mate in de fiscale statistieken verschijnen. Voor die beleidsverandering verschenen ze niet in de statistieken omdat ze ofwel een netto belastbaar inkomen hadden gelijk aan nul (zie verder), of geen belasting moesten betalen als hun belastbaar inkomen onder de belastingvrije som bleef. In dat laatste geval besliste de belasting-administratie vaak dat er geen belastingbrief diende te worden ingevuld. De zogenaamde 'Reynders-hervorming' (uitgerold van 2001 tot 2004) wijzigde belastingverminderingen voor

Met Kapitaal in de 21ste eeuw blies Thomas Piketty in 2013 het empirisch onderzoek naar inkomensongelijkheid nieuw leven in. Maar België was tot op vandaag een blinde vlek in de World Wealth and Income Database (WID). De databank, die gevoed wordt door ruim 100 wetenschappers uit vijf continenten, groeide uit tot dé wereldwijde referentie over inkomens- en vermogensongelijkheid. Dit Leuvens Economisch Standpunt, een samenvatting van Decoster, Dedobbeleer en Maes (2017), is een eerste stap om, toch wat betreft de evolutie van het aandeel van de hoogste inkomens in de fiscale statistieken, de leemte voor België te vullen.

Dat België lange tijd achterop hinkte, is voor een groot deel te wijten aan het gebrek aan betrouwbare en vergelijkbare data. De ruggengraat van de WID-databank is net om op een systematische manier data uit de nationale rekeningen, enquêtes en belastingaangiften te combineren om landen met elkaar te kunnen vergelijken. Daarvoor kijkt het WID-netwerk in de eerste plaats naar de verdeling van de bruto belastbare inkomens, dat is het inkomen voor er transfers en belastingen plaatsvinden. Daar zijn goede redenen voor. Studies die de veranderingen in het netto beschikbaar inkomen, het inkomen na belastingen en uitkeringen, gebruiken als databron, brengen niet alleen de veranderingen in de onderliggende bruto-inkomens in beeld, maar ook de beleidsveranderingen in het belasting- en uitkeringenbeleid. Vaak is dat net de bedoeling van die studies.² In WID echter wil men net focussen op de oorspronkelijke verdeling van het inkomen, voor belastingen en uitkeringen. Dan is het bruto-belastbaar inkomen uit de fiscale statistieken een betere keuze. Helaas publiceert de FOD Economie enkel het netto belastbare inkomen. Dat is het inkomen dat belastbaar is nadat allerhande aftrekken werden toegepast. Ook hier ontstaat interferentie met beleidswijzigingen doorheen de tijd. De vervanging van een belastingaftrek door een belastingvermin-

dering zorgt ervoor dat een ongewijzigd bruto inkomen in de fiscale statistieken verschijnt als een hoger netto belastbaar inkomen. Om ook abstractie te kunnen maken van deze verschillen doorheen de tijd hebben we de fiscale statistieken teruggerekend van netto naar bruto belastbare inkomens.³

Data betreffende de fiscale aangiften zijn een rijke bron van informatie. Ze gaan bijvoorbeeld verder terug in de tijd dan de meer recente enquêtegegevens. Maar het voorbeeld van de beleidswijziging hierboven illustreert dat ze geen toverformule bevatten om de inkomensverdeling in kaart te brengen. De beschikbare informatie is immers sterk bepaald door de belastingwetgeving, die dan ook nog eens wijzigt doorheen de tijd. Het belangrijkste voorbeeld betreft de bevrijdende roerende voorheffing. Die zorgt ervoor dat het roerend inkomen nagenoeg onzichtbaar blijft in de databestanden die gebaseerd zijn op de jaarlijkse fiscale aangifte. Ook het inkomen uit onroerend goed is, als het al voorkomt op de fiscale aangifte, heel sterk ondergewaardeerd.

Een laatste euvel van het argeloos vertrouwen op gepubliceerde fiscale statistieken betreft de zogenaamde nulinkomens. Veel Belgen dienen een aangifte in die leidt tot een netto belastbaar inkomen van nul euro.⁴ De decieltabellen en de aandelen die de FOD Economie op de website publiceert, maken abstractie van die nulinkomens. Maar doorheen de tijd is het aantal netto belastbare inkomens dat nul is heel sterk toegenomen: in 2015 waren er 590 240 (of 8,6% van de ingediende fiscale aangiften), terwijl het er in 1990 slechts 8 455 waren (of 0,2% van de fiscale aangiften). Zoals in voetnoot 3 beschreven, is die toename sterk bepaald door beleidsveranderingen en door veranderingen in de praktijk van de belasting-administratie. Voor het totale netto belastbare inkomen in België hebben die nulaangiften vanzelfsprekend geen gevolgen. Maar ze zorgen er wel voor dat de populatie die in de fiscale statistieken aanwezig is op een arbitraire manier verandert doorheen de tijd.

Dat alles maakt de vergelijking van inkomensongelijkheid tussen landen en tussen perioden op basis van de gepubliceerde netto belastbare inkomens problematisch. En op basis van die gepubliceerde statistieken van netto belastbare inkomens harde conclusies trekken over de evolutie van de top 1% of top 10% van de inkomensverdeling, zoals in het verleden wel eens is gebeurd, is voorbarig. In dit Leuvens Economisch Standpunt bespreken we welke ingrepen we deden om, in de WID-traditie, tot betere schattingen te komen van het inkomens-aandeel bovenaan de Belgische inkomensverdeling. Die correcties waren drieledig: (1) we brachten de talrijke nulaangiften in rekening, (2) we rekenden terug van de netto naar de bruto belastbare inkomens, en (3) we schatten, aan de hand van de nationale rekeningen, de omvang van het inkomen dat niet zichtbaar is in de belastingaangiften van de personenbelasting. Maar eerst gaan we kort in op welke gegevens voor België beschikbaar zijn.

WAT WETEN WE OVER BELGIË?

Natuurlijk bestaan er al schattingen over de inkomensongelijkheid in België.⁵ Hoe waardevol die schattingen ook zijn, ze zijn niet zomaar inpasbaar in de WID-database. Daar zijn twee redenen voor. Zo zijn de schattingen van de internationale instellingen zoals de OESO, het IMF of van het Centrum voor Sociaal Beleid (CSB) van de Universiteit Antwerpen gebaseerd op het beschikbaar inkomen van de gezinnen. Dat is het inkomen *na* het betalen van belasting en het ontvangen van transfers, terwijl het WID focust op het inkomen *voor* belastingen. Bovendien zijn deze studies gebaseerd op *enquêtegegevens*, niet op de confrontatie van de microgegevens uit de belasting-statistieken met macrogegevens uit de nationale rekeningen. De vergelijking met de nationale boekhouding is een van de pijlers van de WID-praktijk.

kinderen ten laste in een belastingkrediet. Met dergelijk terugbetaalbaar belastingkrediet heeft iemand met een laag inkomen er wel belang bij om een belastingaangifte in te dienen, om op die manier zeker in aanmerking te komen voor de terugstorting. Wie voorheen geen belastingaangifte indiende, deed dat nu opeens wel. Ook de administratie zelf nam beslissingen om vanaf een bepaald moment lage inkomens, zoals bijv. uit studenten-jobs, systematisch op te nemen in de IPCAL-dataset (zie Valenduc 2017 voor details).

- 4 De redenen daarvoor kunnen uiteenlopen: of het (ingevulde) bruto belastbaar inkomen is nul, of de belastingaftrekken zijn voldoende groot om een positief bruto belastbaar inkomen tot nul te herleiden in netto termen.
- 5 De Discussion Paper die we hier samenvatten, en dus ook de vermelde discussies in deze paragraaf, betreffen enkel *inkomensongelijkheid*. De studie van ongelijkheid in het *vermogens-bezit* is een aparte stroom in de literatuur en vergt ook andere data. Voor België is het meest recente overzicht te vinden in Du Caju (2016) op basis van de door de ECB verzamelde gegevens over vermogen in de Household Finance and Consumption Survey (HFCS).
- 6 De eerste fase van het WID-werk, voornamelijk van de hand van Atkinson, Piketty en Saez, focuste op de top van de inkomensverdeling en kreeg zijn neerslag in Atkinson and Piketty (2007, 2010), Atkinson, Piketty and Saez (2011) en Alvaredo, Atkinson, Piketty and Saez (2013). Recent werd, mede vooral onder impuls van Gabriel Zucman de methodologie verruimd naar de volledige inkomensverdeling en een nog grotere klemtoon op

Ze zorgt voor consistentie tussen microdata en het macro-economisch kader van de nationale rekeningen en laat toe om zicht te krijgen op de inkomsten die niet tot uiting komen in de aangiften van de personenbelasting.⁶

De meeste onderzoekers concluderen dat de inkomensongelijkheid, gemeten volgens verschillende maatstaven, tussen de vroege jaren 1980 en late jaren 2000 stabiel is gebleven⁷. Van Rie en Marx (2014) merken op dat dit op z'n minst opvallend is, gezien de politieke en economische verschuivingen van de jongste drie decennia en het feit dat ons land een van de meest geglobaliseerde van de wereld is. Ook de OESO constateerde slechts een kleine stijging van de vaak gebruikte Gini-coëfficiënt: tussen 1983 en 2011 steeg de Gini van het beschikbare inkomen van 0,257 tot 0,264.⁸ Het gemiddelde van 22 OESO-landen steeg tussen 1985 en 2013 van 0,289 naar 0,318. De waarde van de Gini-coëfficiënt toont niet alleen dat de beschikbare inkomens in België gelijkjer verdeeld zijn, de ongelijkheid steeg er ook amper.

Toch valt op dat opiniemakers, journalisten of politici met de regelmaat van de klok aanstippen dat de ongelijkheid ook in België in de lift zit. Misschien is een deel van de verwarring te herleiden tot het feit dat in het publieke debat onvoldoende onderscheid gemaakt wordt tussen armoede en ongelijkheid. Bij het vertalen van studies naar het brede publiek, gaan soms ook belangrijke nuanceverschillen verloren tussen verschillende ongelijkheidsmaatstaven zoals Gini, Theil, de verhouding van inkomensaandelen enz. Bovendien is lang niet altijd duidelijk of deze maatstaven ook vatten wat het grote publiek verstaat onder 'ongelijkheid'. Ten slotte speelt ook het inkomens-concept waarvan de ongelijkheid gemeten wordt, een cruciale rol. Zo hoeft loonongelijkheid, gemeten tussen individuen, niet noodzakelijk in dezelfde richting te evolueren als de ongelijkheid in het beschikbaar

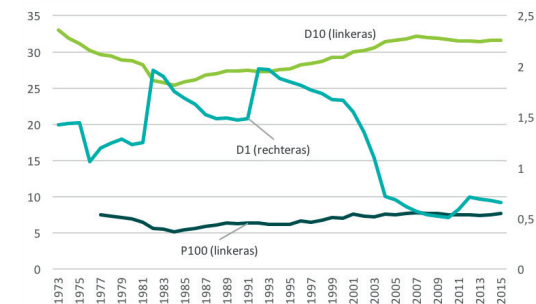
inkomen van de gezinnen, laat staan als het inkomen voor belasting aangegeven in de belastingaangifte van 'fiscale' gezinnen.

WAAROM DE BESCHIKBARE DATA CORRIGEREN? EEN ILLUSTRATIE

De data over belastingaangiften die de Algemene Directie Statistiek van de FOD Economie beschikbaar stelt op haar website, gaan terug tot 1977. De data verschijnen in tabelvorm voor verschillende onderverdelingen van de bevolking (decielen, percentielen voor het topdeciel, socio-economische groepen...) en zijn gegenereerd op basis van de databank IPCAL, die alle fiscale aangiften bevat voor de personenbelasting. Helaas zijn de microgegevens zelf niet beschikbaar voor onderzoek.

Het centrale concept van deze beschikbare data is het 'netto belastbaar inkomen' per 'fiscale eenheid'. Zoals hierboven reeds gesteld, is dit concept gevoelig voor veranderingen in de wetgeving en praktijk van de belastingadministratie. Dat kan leiden tot een vertekend verloop van inkomensaandelen, berekend op basis van dat netto belastbaar inkomen. We illustreren dat in figuur 1, waar we het inkomensaandeel weergeven van het laagste deciel (D1), van het hoogste deciel (D10), en van het hoogste percentiel (P100). De grilligheid van het inkomensaandeel van het laagste deciel (de sprongen in 1981-82 en 1991-92 en de sterke daling van 2000 tot 2004) toont voldoende aan dat er best geen grote conclusies getrokken worden op basis van dit inkomensconcept. En als deze waarschuwing geldt voor het laagste deciel, dan wellicht ook voor de inkomensaandelen van het topdeciel en -percentiel.

Figuur 1: het aandeel van het hoogste en laagste deciel op basis van de netto belastbare inkomens tussen 1973 – 2013



Bron: eigen berekeningen voor de netto belastbare inkomens op basis van data aangeleverd door de Algemene Directie Statistiek (AD Statistiek) voor de jaren 1977-2015. Voor de jaren 1973, 1975 en 1976 kregen we de decielandaandelen van De Standaard uit de reeks De Kloof (2014).

WAT IS DE EVOLUTIE VAN DE TOP 1% EN TOP 10%...

Om tot een betere schatting van de hoogste inkomensaandelen te komen, moeten we drie hordes nemen: (1) het effect van de grote variatie in de nulaangiften neutraliseren, (2) terugrekenen naar het bruto belastbare inkomen en (3) het inkomen schatten dat onder de radar blijft via de belastingaangiften.

...na correctie voor de nulaangiften en de aftrekken van het belastbaar inkomen?

Om het effect van de sterk variërende nulaangiften doorheen de tijd te neutraliseren, hebben we de WID-techniek gevolgd waarbij een extern controletotaal voor de maximale fiscale bevolking gedefinieerd wordt. Het is in essentie een demografisch criterium, waarbij we de bovengrens van het aantal aangiften afleiden uit de bevolking die ouder is dan 15. Veel van deze mensen zitten nog niet in de fiscale statistieken omdat ze bijvoorbeeld nog studeren.

de nationale rekeningen als vertrekpunt van de analyse. Het onderzoek wordt nu geframed als het verruimen van de benadering van de nationale rekeningen, tot een boekhouding van aggregaten waarvan ook de onderliggende verdeling over personen of gezinnen bekend is. Deze aanpak wordt de DINA-methodologie genoemd (Distributional National Accounts), zie Alvaredo, Atkinson, Chancel, Piketty, Saez, and Zucman (2017).

7 Het meest recente overzicht is te vinden in Valenduc (2017). Ook deze auteur komt vanuit verschillende perspectieven tot dezelfde conclusie: de ongelijkheid is in België niet significant veranderd de laatste jaren.

8 Als het inkomen volledig gelijk verdeeld is dan is de Gini-coëfficiënt gelijk aan 0. Als één persoon het volledige inkomen heeft, en alle anderen niets, dan is de ongelijkheid maximaal, en is de Gini gelijk aan 1.

9 Daarmee voeren we net de omgekeerde correctie uit dan deze in Valenduc (2017). Die neutraliseert het effect van een administratieve praktijk die varieert doorheen de tijd, m.n. het steeds ruimer opnemen van lage bruto belastbare inkomens in de fiscale database, door de praktijk te bevriezen in het beginjaar van de analyse.

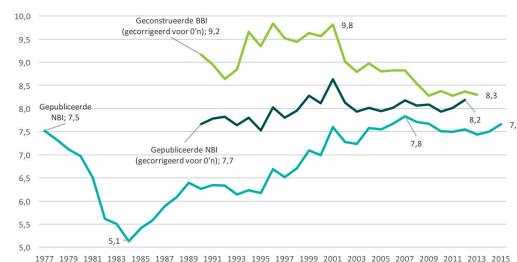
10 Dat we verder wel het inkomens-aandeel berekenen voor het top-deciël en voor het toppercentiel betekent dat we ervan uitgaan dat de werkelijke inkomens van de kunstmatig toegevoegde nullen, lage bruto belastbare inkomens zijn, die zich niet in het topdeciël of het toppercentiel bevinden. Het enige effect van de toevoeging van de nullen onderaan is dat de grenzen waar het topdeciël of toppercentiel begint veranderen. De bevolking neemt immers toe, en daardoor wordt elke deciël en percentiel ook bevolkt met meer observaties.

11 Aangezien we zelf niet over de

We kennen het inkomen van deze afwezigen niet, maar door de fiscale data aan te vullen met 'nullen' onderaan tot we het extern controletotaal bereiken, kunnen we op zijn minst het effect uitgommen van een arbitrair variërende fiscale bevolking, wat aantallen betreft.⁹ Wat we niet kunnen, is het inkomens-aandeel berekenen van subgroepen waar die nullen toe behoren, want we kennen hun inkomen niet.¹⁰ De tweede correctie bestaat in de terugrekening naar het bruto belastbaar inkomen om het effect van de aftrekken van het belastbaar inkomen te neutraliseren.¹¹

Figuur 2 (voor het hoogste percentiel) en 3 (voor het topdeciël) tonen aan hoe belangrijk deze twee correcties zijn, en hoe gegrond ons vermoeden was dat het gebruik van gepubliceerde netto belastbare inkomens in de weg staat van een grondige analyse van inkomens-aandelen doorheen de tijd. Figuur 2 en 3 tonen het aandeel van respectievelijk de hoogste 1 procent inkomens en van het hoogste deciël berekend op basis van drie verschillende inkomensconcepten: (a) de gepubliceerde data over het netto belastbare inkomen (de appelblauwzeegroene lijn), (b) de netto belastbare inkomens, na correctie voor de nulaangiften (de donkerblauwe lijn) en (c) de gereconstrueerde bruto belastbare inkomens, inclusief de correctie voor de nulaangiften (de lichtgroene lijn).

Figuur 2: het toppercentiel in de bruto (BBI) en netto belastbare inkomens (NBI) voor en na correctie voor de nulaangiften



Bron: eigen berekeningen op basis van data van AD Statistiek.

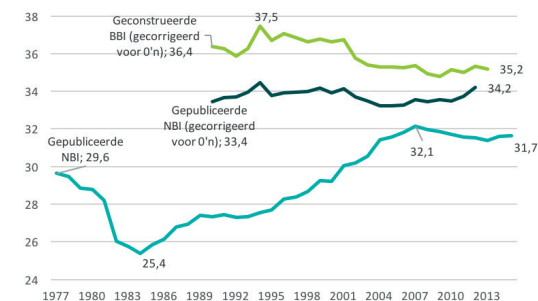
Het is de appelblauwzeegroene lijn die in het publieke debat vaak gebruikt wordt, net omdat ze zo gemakkelijk te berekenen is op basis van de informatie op de website van FOD Economie. Ze leidt vaak tot de conclusie dat 'ook in België het aandeel van de top één procent toeneemt'. Inderdaad, in 1984 bedroeg het aandeel in het netto belastbaar inkomen van de rijkste 1 procent 5,1%, en in 2014 is dat gestegen tot 7,7%. De figuur toont ook duidelijk dat die toename een duidelijk beginpunt heeft, m.n. in 1984. Daarvoor nam het aandeel van het toppercentiel nog heel sterk en snel af.

Belangrijker zijn de twee andere lijnen in de figuur. De klim sinds 1984 van het aandeel van het rijkste percentiel (de appelblauwzeegroene lijn) verdwijnt nagenoeg volledig als we de vermelde correctie doorvoeren om de heel sterk variërende aantallen met een netto belastbaar inkomen gelijk aan nul te neutraliseren. We krijgen dan de donkerblauwe lijn, waar de stijging van het aandeel voor het rijkste percentiel al veel minder uitgesproken is. Als we ook nog eens het effect neutraliseren van de variërende aftrekken, door terug te rekenen van netto naar bruto belastbare inkomens, dan is zelfs geen sprake meer van een stijging. Terwijl de top 1% in 1990 instond voor 9,2 procent van het bruto belastbaar inkomen, viel dat terug tot 8,3 procent in 2013. Bemerkt wel dat, los van de evolutie doorheen de tijd, het niveau van het gecorrigeerde inkomens-aandeel een stuk hoger ligt dan zonder de correctie.

In tegenstelling tot wat leeft in het publieke debat, is er (nog?) geen evidentie dat ook in België de topinkomens de laatste twintig jaar een steeds grotere hap nemen uit het totale inkomen

Ook voor het topdeciël (figuur 3) zien we hetzelfde effect terug. Ook voor de top 10% ligt het herberekende inkomens-aandeel hoger (35,2% in 2013 in vergelijking met 31,4% voor de correcties), maar het is opnieuw licht dalend sinds 1990.

Figuur 3: het topdeciël in de bruto (BBI) en netto belastbare inkomens (NBI) voor en na correctie voor de nulaangiften



Bron: eigen berekeningen op basis van data van de AD Statistiek.

Onze conclusie is dat op basis van de fiscale statistiek van de inkomens in de personenbelasting moeilijk kan hard gemaakt worden dat het inkomens-aandeel van de rijkste 1% of de rijkste 10% zou toegenomen zijn. Dit is natuurlijk geen definitieve uitspraak over het verloop van het inkomens-aandeel van de top. Voorlopig hebben we immers slechts twee van de hierboven vermelde drie hordes genomen om tot een betere schatting van de hoogste inkomens-aandelen te komen. Er is een belangrijke derde horde: het inkomen schatten dat onder de radar blijft van de aangifte in de personenbelasting.

...na correctie voor het ontbrekende inkomen?

Er ontbreekt essentiële informatie over belangrijke inkomensbestanddelen op het ingevulde fiscale formulier. Het gekendste voorbeeld is de bevrijdende roerende voorheffing die ervoor zorgt dat de Belg zijn roerend inkomen niet hoeft te vermelden op het belastingformulier. Maar ook andere inkomenscomponenten zijn onderschat of afwezig.

microdata beschikken werd dit uitgevoerd door Algemene Directie Statistiek van de FOD Economie, waarvoor onze dank aan Lien Tam Co. Wij kregen enkel het gemiddelde bruto belastbare inkomen per percentiel.

- 12 Er zijn vijf sectorrekeningen in de nationale rekeningen: S11 voor de niet-financiële ondernemingen, S12 voor de financiële ondernemingen, S13 voor de overheid, S14 voor de gezinnen, en S15 voor verenigingen zonder winstoogmerk met bedrijvigheid ten bate van de gezinnen.
- 13 Bemerk dat dit geen uitspraak is over de al dan niet betaalde belasting op die 40 miljard. De roerende en onroerende voorheffing is wel degelijk betaald. Maar van het referentie-inkomen van 264 miljard uit de nationale rekeningen duikt slechts 224 miljard op als bruto belastbaar inkomen in de fiscale statistieken.
- 14 In 2013 observeren we 1 miljard inkomen uit financieel vermogen in de fiscale aangiften, terwijl diezelfde inkomenscomponent in het referentie-inkomen 31 miljard bedraagt.
- 15 In 1995 bedraagt inkomen uit onroerend goed 8,5 miljard, in 2013 is dat gedaald tot 7,2 miljard. Nader onderzoek moet uitwijzen of daar een redelijke verklaring voor te vinden is.
- 16 Het totale inkomen van de persoonlijke sector - het Pre-Tax Personal Factor Income in het WID-jargon - bestaat uit de nettobalans van de primaire inkomens van de gezinnen, de ingehouden winsten van de bedrijven en de nettoproductiebelastingen van de overheid. De ingehouden winsten worden bij het inkomen van de persoonlijke sector geteld omdat ze volgens Alvaredo et al. (2017) beschouwd kunnen worden als inkomen voor de eigenaars van de bedrijven: ze maken de

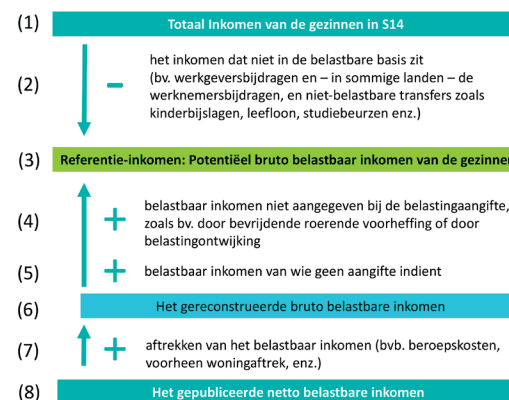
Het inkomen uit onroerend goed, zoals gemeten door het – zelfs geïndexeerd – kadastraal inkomen, is zwaar onderschat, en bepaalde uitkeringen in de sociale zekerheid, zoals het leefloon of de kinderbijslagen, zijn niet belastbaar en verschijnen dus niet in het netto belastbaar inkomen.

Dat zorgt voor twee problemen. Ten eerste is het beeld onvolledig. Maar, en dat is op zijn minst even belangrijk, de afwezigheid van bepaalde inkomensvormen varieert doorheen de tijd en de opname ervan op het belastingformulier hangt daardoor – mee – af van beleidsveranderingen. Dat willen we met het oog op vergelijkbaarheid doorheen de tijd liefst vermijden. Om dit te corrigeren, volgen we ook hier de WID-aanbeveling, en construeren we een extern controletotaal van 'potentieel belastbaar inkomen'. Zoals we hieronder kort schetsen, is dit ijkpunt gebaseerd op de inkomensgegevens uit de nationale boekhouding. Eens het ijkpunt of referentie-inkomen berekend is kunnen we het vergelijken met het totaal van het bruto belastbaar inkomen uit de fiscale aangiften. Het verschil tussen beide noemen we het 'ontbrekende inkomen'. Dat ontbrekend inkomen zal wellicht niet gelijk verspreid zitten over de inkomensverdeling, en de volgende stap bestaat erin dit ontbrekende inkomen op een betrouwbare manier uit te smeren over de inkomensverdeling die we kennen uit de fiscale aangiften. In deze fase van het onderzoek hebben we ons – bij gebrek aan direct beschikbare informatie over de verdeling van het ontbrekende inkomen – noodgedwongen beperkt tot het antwoord op de vraag hoe groot dit ontbrekend inkomen is, en of de omvang ervan veranderd zou zijn doorheen de tijd.

In figuur 4 tonen we hoe we zicht krijgen op het referentie-inkomen, zeg maar de maatstaf voor wat potentieel belastbaar is. Het beoogde ijkpunt bevindt zich in het midden, in rij (3). Om het ijkpunt te construeren doorheen de tijd vertrekken we bovenaan, door de elementen uit sectorrekening S14 - dat is de rekening voor de gezinnen - die we als 'potentieel belastbaar'

beschouwen bij elkaar op te tellen.¹² Zaken die in S14 zijn opgenomen maar niet belastbaar zijn, zoals de werkgeversbijdragen, trekken we af. Onderaan in figuur 4 vinden we de gepubliceerde netto belastbare inkomens in de fiscale statistieken die we in de paragraaf hierboven reeds bestudeerd hebben. Om het te kunnen vergelijken met het geconstrueerde ijkpunt gebruiken we niet rij (8), maar het hierboven reeds gebruikte gereconstrueerde bruto belastbaar inkomen in rij (6). Het ontbrekende inkomen is dan het verschil tussen het inkomen in rij (3) en het belastbaar inkomen in rij (6). Het bestaat zowel uit inkomen dat niet is aangegeven (rij (4)), als uit het inkomen van mensen die geen aangifte indienen.

Figuur 4: van de nationale rekeningen naar de belastingaangiften en terug



Bron: geïnspireerd op Atkinson, & Piketty (2007, p. 30).

Figuur 5 toont de evolutie van het 'ontbrekende inkomen' (de som van rij (4) en (5) in figuur 4). Dat halveerde sinds 1990 van 33 procent van ons berekende referentie-inkomen naar ongeveer 15 procent in 2013. Ruim 15 procent van de inkomens die potentieel belastbaar zijn, vinden we met andere woorden niet terug in de belastingaangiften. Voor 2013 hebben we op die manier 40 miljard van een totaal van 264

miljard (het referentie-inkomen) niet toegewezen in de inkomensverdeling.¹³

Dat dit inkomen dat uit ons zicht blijft zo sterk is afgenomen de laatste decennia heeft opnieuw te maken met de toegenomen belastingregistratie van o.a. vervangingsinkomens. In de onderliggende Discussion Paper tonen we het ontbrekende inkomen per inkomenscomponent. Voor vervangingsinkomens is dat gedaald van 45% in 1990 tot 27% in 2013. Dat nagenoeg het volledige inkomen uit financieel vermogen ontbreekt (97% in 2013) is, om de reden die al vermeld werd, niet verwonderlijk.¹⁴ Wel opmerkelijk is dat het ontbrekend inkomen uit onroerend vermogen zo fors is afgenomen: van 64% in 1990 tot 27% in 2013. Maar nader onderzoek leert dat dit evenveel te maken heeft met het dalend belang van dit inkomen uit onroerend goed in de nationale rekeningen (de noemer), dan met een toename van het aangegeven onroerend inkomen (de teller). Het aandeel van onroerend inkomen in het door ons geconstrueerde referentie-inkomen bedroeg 5,4% in 1995, en is gehalveerd tot 2,7% in 2013.¹⁵

15 procent van de inkomens die potentieel belastbaar zijn, zijn niet zichtbaar in de belastingaangiften

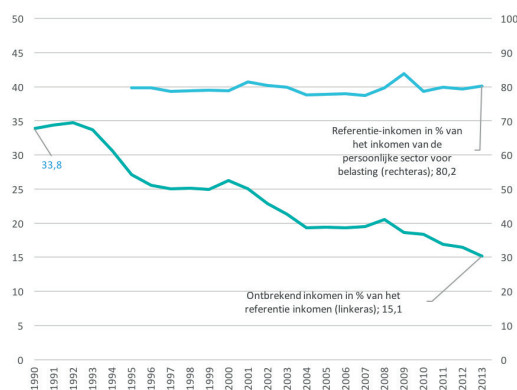
Het door ons opgestelde referentie-inkomen bevindt zich in de nationale boekhouding volledig binnen sectorrekening S14 van de gezinnen. Sommigen pleiten ervoor om het referentie inkomen zelf nog ruimer te definiëren door er bijvoorbeeld ook de ingehouden winsten van bedrijven bij op te tellen. We noemen dat het 'totale inkomen van de persoonlijke sector', een concept dat we ontleen aan Alvaredo et al. (2017).¹⁶ De licht blauwe lijn in figuur 5 toont dat ons referentie-inkomen inderdaad nog 20% mist van dit ruimere inkomensbegrip. Maar als we ook dit zouden definiëren als ontbrekend inkomen, dan is het wel niet toegewezen doorheen de tijd.¹⁷

eigenaars van bedrijven rijker. Afhankelijk van het belastingstelsel zullen belastingbetalers het inhouden van winsten binnen bedrijven namelijk verkiezen boven het uitkeren in de vorm van dividenden. Dat stelt hen in staat om bijvoorbeeld bij een verkoop (onbelaste of lager belaste) meerwaarden te realiseren.

In die zin kunnen ingehouden winsten (en eventueel vervenootschappelijking) geen verklaring bieden waarom het aandeel van het S14-inkomen in het BBP gedaald is met 9 procentpunt (van 76,2% in 1995 tot 67,1% in 2014). De verklaring daarvoor ligt in de sterke toename van de afschrijvingen in het BBP (van 15,7% naar 19,5%) en vooral de toename van S13 in het netto nationaal inkomen (van 3,1% in 1995 tot 9,0% in 2015). Dit heeft te maken met de sterk gedaalde interestlasten op de overheidsschuld, zoals ook Valenduc (2017) opmerkt. Het aandeel van de sectoren S11 en S12 in het netto nationaal inkomen is in elk geval niet toegenomen. Het is zelfs licht afgenomen van 8,8% in 1995 tot 8,3% in 2014. Voor meer details verwijzen we naar de Discussion Paper.

Naast de vermelde ondergrens kunnen we ook de *bovengrens* van het inkomensaandeel berekenen, door alle ontbrekende inkomen toe te wijzen aan het topdecil of toppercentiel. Bij de *ondergrens* staat het totale gerapporteerde bruto belastbare inkomen van het topdecil (resp. percentiel) in de teller, terwijl de noemer het referentie-inkomen is. Voor de *bovengrens* tellen we alle ontbrekende inkomen ook op bij de teller.

Figuur 5: het 'ontbrekende inkomen' uit de belastingstatistieken



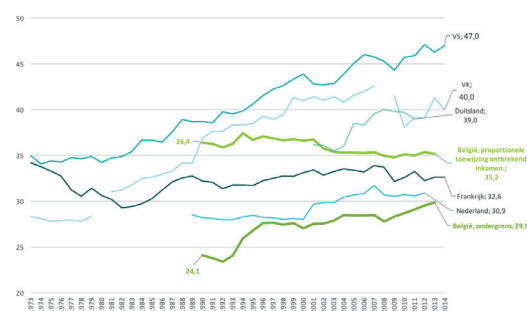
Bron: eigen berekeningen op basis van de nationale rekeningen en gegevens van de AD Statistiek. (*) Het ontbrekende inkomen is uitgedrukt in % van het potentieel bruto belastbaar inkomen.

De hamvraag blijft hoe we dit 'ontbrekende inkomen' zouden moeten toewijzen aan de inkomensverdeling. Zit het enkel bij de hoogste inkomens (een redelijke veronderstelling voor inkomen uit financieel vermogen), of is een deel ook te vinden bij andere inkomensgroepen (een redelijke veronderstelling voor inkomen uit onroerend goed)? Zonder bijkomende informatie is dat nattevingerwerk en er zijn nu eenmaal geen individuele gegevens beschikbaar over het inkomen uit vermogen. We geven daarom hieronder resultaten weer op basis van twee veronderstellingen. Optie 1 is om een *ondergrens* te berekenen voor het inkomensaandeel van het topdecil of het toppercentiel. Dat doen we als we ervan uitgaan dat niets van het ontbrekende inkomen toekomt aan het hoogste decil, resp. percentiel. We kennen het volledig toe aan resp. de eerste negen decielen, of de onderste 99 percentielen. Natuurlijk is dat onrealistisch, maar het is een doorheen de tijd consistente conservatieve schatting van de inkomens aandelen aan de top die we hieronder ook internationaal zullen vergelijken. De andere veronderstelling is dat het onzichtbare inkomen verdeeld is in proportie tot het geobserveerde

bruto belastbare inkomen. Het is niet moeilijk aan te tonen dat in dat geval de hierboven reeds getoonde inkomens aandelen onveranderd blijven.¹⁸

De resultaten van deze toewijzing bij veronderstelling tonen we in figuren 6 en 7, waarbij we de schattingen voor respectievelijk het topdecil en - percentiel meteen ook afzetten tegen die van enkele andere landen. Beide figuren laten toe om enkele – voorzichtige – vaststellingen te doen. Zo zien we dat de *ondergrens* voor het aandeel van de 10% hoogste inkomens wel stijgt (van 24,1% naar 29,9%), maar beduidend lager ligt dan in de andere landen. Als we het inkomen proportioneel toewijzen, repliceren we de reeds besproken min of meer constante of zelfs licht dalende lijn die hierboven reeds aan bod kwam. Het inkomensaandeel van rond de 35% ligt veel lager dan in de Verenigde Staten, het Verengd Koninkrijk en Duitsland, maar hoger dan dat van Frankrijk en Nederland.

Figuur 6: de topdecielen voor België en andere landen

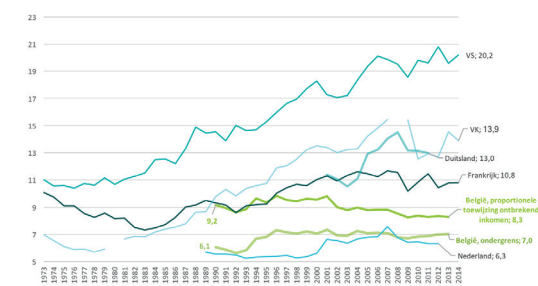


Bron: eigen berekeningen voor België, WID.World voor de andere landen.

Ook voor het toppercentiel zijn de resultaten opmerkelijk. Welke reeks we ook kiezen, in België nam het aandeel van de top 1% niet echt toe tijdens de jongste twee decennia. België past niet in de internationale trend van een fors stijgend aandeel van de topinkomens. Bovendien trekt de top 1% 'slechts' 7 à 8 procent van het inkomen naar zich toe, wat

beduidend lager is dan in de meeste andere landen, met de VS op kop. Enkel in Nederland is het aandeel van het toppercentiel kleiner dan in België.

Figuur 7: de toppercentielen voor België en andere landen



Bron: eigen berekeningen voor België; WID.World voor andere landen.

BESLUIT EN VERVOLG

Ons besluit is niet dat het inkomensaandeel van de topinkomens in België zeker niet gestegen zou zijn. Wel dat zij die dit met stelligheid beweren zich daarvoor niet kunnen baseren op fiscale data. Een juist gebruik van de rijke informatie van de fiscale gegevens wijst eerder in de richting van een bevestiging van veel ander onderzoek op andere data: de ongelijkheid in België lijkt, toch tot 2013, eerder stabiel te zijn. En gemeten aan de hand van de aandelen van de hoogste inkomens is de ongelijkheid in België lager in vergelijking met veel andere landen.

Deze paper is een eerste aanzet om België op te nemen in de snelgroeijende WID-databank rond inkomens- en vermogensongelijkheid. Hoewel we in de WID-traditie voor het eerst consistente schattingen maakten voor het inkomensaandeel van de topverdieners voor belastingen en transfers, zijn de reeksen zeker niet 'af'. Er is nog (veel) werk aan de winkel.

Om te beginnen moeten we natuurlijk de veronderstellingen over de verdeling van het ontbrekende inkomen uit de vorige paragraaf proberen te verfijnen. We zijn de oefening gestart om de kapitaalinkomsten te berekenen en toe te wijzen aan de hand van de microdata van de Household Finance and Consumption Survey (HFCS), zoals reeds vermeld in voetnoot 5. Die grootschalige bevraging van de Europese Centrale Bank (ECB) naar de financiën van de gezinnen in de eurozone kan helpen om dat ontbrekende inkomen op een meer onderbouwde manier toe te wijzen aan de verdeling. Hetzelfde geldt voor de inkomsten uit onroerend goed, die nu zo goed als zeker onderschat worden, maar wellicht gelijk verdeeld zijn dan de kapitaalinkomsten.

Het blijft een open vraag waarom België de internationale trend van een stijgend aandeel van de topinkomens niet volgt

Ten tweede willen we verder teruggaan in de tijd. Wellicht kunnen we op vrij korte termijn terugrekenen tot 1963, het jaar waarin de personenbelastingen in de huidige vorm het licht zag. En ook voor de periode tot aan de Eerste Wereldoorlog moet het mogelijk zijn om, zoals in het buitenland reeds vaak gebeurd is, de gepubliceerde statistieken van de personenbelasting aan te wenden voor dit soort onderzoek.

Ten derde is er geen reden om het blikveld bij het gebruik van fiscale statistieken niet te verruimen van de top van de inkomensverdeling naar de volledige inkomensverdeling. In die zin is het gebruik van het referentie-inkomen van de nationale rekeningen ook hier reeds een eerste stap. We zijn van plan de DINA-methodologie, zoals beschreven in Alvaredo et al. (2017), ook toe te passen op België.

Tot slot blijft het een open vraag waarom, indien de voorlopige conclusies van deze paper niet weerlegd worden door het verdere onderzoek, België de internationale trend van een scherp stijgend aandeel van de hoogste inkomens tot nog toe niet gevolgd heeft. In de analyse die we in deze paper maakten kan dat niet liggen aan het herverdelingsbeleid van de overheid. Door te focussen op de inkomsten voor belastingen, gonden we immers het effect van het herverdelende belasting- en transfersysteem grotendeels uit. Dat betekent dat een van de mogelijke verklaringen wellicht schuilt in de werking van de Belgische kapitaal- en arbeidsmarkt. In dat geval is er niets dat uitsluit dat structurele ingrepen in de werking van deze markten waar de primaire inkomens gevormd worden in de toekomst wel zullen leiden tot een toenemende ongelijkheid.

BIBLIOGRAFIE

- Alvaredo, F., Atkinson, A.B., Piketty T., and Saez E. (2013), The top 1 percent in international and historical perspective, *Journal of Economic Perspectives*, 27 (3), 3-20.
- Alvaredo, F., Atkinson, A., Chancel, L., Piketty, T., Saez, E., and Zucman, G. (2017, juni). *Distributional National Accounts (DINA) Guidelines: Concepts and Methods Used in WID.world*. (WID.world Working Paper).
- Atkinson, A. B. and Piketty, T. (2007). *Top Incomes over the 20th Century. A Contrast between Continental European and English Speaking Countries*, Oxford: Oxford University Press.
- Atkinson, A. B. and Piketty, T. (2010), *Top Incomes. A Global Perspective*, Oxford: Oxford University Press.
- Atkinson, A. B, Piketty, T. and Saez, E. (2011), Top Incomes in the Long Run of History, *Journal of Economic Literature*, 49 (1), 3-71.

- Decoster, A., Dedobbeleer, K. and Maes S. (2017), Estimate of the evolution of top income shares in Belgium from 1990 to 2013, Discussion Paper 17.18, Leuven, Departement Economie.
- Decoster, A. en Vanheukelom, T. (2015), *20 jaar belastingen en uitkeringen in België in vogel-perspectief*, Leuvense Economische Standpunten LES 2015/148, pp. 1-8 Leuven.
- Du Caju, P. (2016), De vermogensverdeling in België: eerste resultaten van de tweede golf van de Household Finance and Consumption Survey (HFCS), *NBB Economisch Tijdschrift*, September 2016, pp. 27-44.
- Piketty, T. (2013). *Le capital au XXIe siècle*. Paris: Éditions du Seuil.
- Valenduc, C. (2017), *Distribution et redistribution des revenus: évolution des inégalités en Belgique*, Courrier hebdomadaire CRIISP n° 2346-2347, Brussel.
- Van Rie, T. and Marx, I. (2014), Belgium: when growing background inequalities meet resilient institutions, Chapter 6 in: Nolan, B., Salverda, W., Checchi, D., Marx, I., McKnight, A., Tóth, I.G. and van de Werfhorst, H.G., *Changing Inequalities and Societal Impacts in Rich Countries. Thirty Countries' Experiences*, Oxford University Press: Oxford.



André Decoster is gewoon hoogleraar aan de KU Leuven. Hij doet onderzoek in publieke financiën en welvaartseconomie, met een focus op simulatiemodellen om de effecten van beleidsveranderingen in kaart te brengen.



Sebastiaan Maes is doctoraatsstudent publieke economie aan de Faculteit Economie en Bedrijfswetenschappen KU Leuven



Koen Dedobbeleer is onderwijsassistent aan de Faculteit Economie en Bedrijfswetenschappen KU Leuven

LES(S) staat voor “Leuvense Economische Standpunten (Short)” en vormt een aanvulling bij de gewone LES waarin stafleden van de Faculteit Economie en Bedrijfswetenschappen opiniërende studies en essays publiceren. Onder de titel “Less is more” brengen we een verkorte analyse of samenvatting van een langere wetenschappelijke paper of publicatie waarin beleidsrelevante resultaten beschreven werden.

Dergelijke reeks zal uiteraard verschillende opinies en denkstromingen brengen. Leuvense Economische Standpunten vertolken alleen de visie van de auteur. Zij kunnen niet doorgaan als de visie van een instelling.

U kan een elektronische versie van de LES(S) terugvinden op de website van de faculteit:
<https://feb.kuleuven.be/home/les>

Reacties op de Leuvense Economische Standpunten zijn altijd welkom bij
economics@kuleuven.be